



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **L. T. V. K. L.**, zastoupena Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem, se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2015, č. j. CPR-18559-2/ČJ-2015-930310-V237, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2016, č. j. 1 A 102/2015 - 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2016, č. j. 1 A 102/2015 - 22, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. 11. 2015, č. j. CPR-18559-2/ČJ-2015-930310-V237, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 10.200 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vratislava Polky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně měla uděleno povolení k dlouhodobému pobytu s platností od 14. 7. 2010 do 13. 7. 2011. Dne 30. 6. 2011 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vedenou pod č. j. OAM-51832/DP-2011. Ještě před skončením

řízení o této žádosti podala dne 22. 10. 2013 druhou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem vedenou pod č. j. OAM-52768/DP-2013.

[2] První žádost žalobkyně byla zamítnuta usnesením ze dne 18. 6. 2014, č. j. OAM-51832-7/DP-2011, které nabylo právní moci dne 9. 7. 2014. Žalobkyni byl vydán výjezdní příkaz s platností od 14. 8. 2014 do 12. 9. 2014.

[3] Druhá žádost žalobkyně byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 1. 7. 2014, pravomocně však bylo ve věci č. j. OAM-52768/DP-2013 rozhodnuto až dne 2. 12. 2014.

[4] Žalobkyně se dne 8. 10. 2014 dostavila na přepážku odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, kde bylo kontrolou v informačním systému zjištěno, že nedisponuje platným oprávněním k pobytu. Na základě toho zahájila Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „krajské ředitelství policie“) téhož dne správní řízení ve věci správního vyhoštění žalobkyně z území České republiky podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 9. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Rozhodnutím krajského ředitelství policie ze dne 10. 5. 2015, č. j. KRPA-390973-47/ČJ-2014-000022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), bylo žalobkyni podle citovaného ustanovení uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie na 12 měsíců, neboť se od 13. 9. 2014 do 8. 10. 2014 zdržovala na území České republiky nelegálně. Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 11. 2015, č. j. CPR-18559-2/ČJ-2015-930310-V237 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[5] Žalobu proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, č. j. 1 A 102/2015 – 22 (dále jen „napadený rozsudek“). Žalobkyně primárně tvrdila, že její pobyt na území České republiky od 13. 9. 2014 do 8. 10. 2014 byl oprávněný, neboť jí svědčila fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto i o druhé žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 22. 10. 2013. Městský soud však uvedl, že citované ustanovení dopadá na situace, kdy cizinec pobývá na území České republiky na základě víza či povolení k dlouhodobému pobytu nad 90 dnů a podá žádost o povolení k dlouhodobému pobytu ve lhůtě ještě před uplynutím platnosti stávajícího oprávnění, avšak fikce povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popř. změny jeho účelu) v případě, kdy cizinci již jedna fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců svědčí. Na druhou žádost žalobkyně proto již fikce pobytu nedopadá, neboť nesplňuje podmínku vymezenou v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců proto, že „*nebyla v rozmezí od vypršení doby platnosti původního povolení k dlouhodobému pobytu 13. 7. 2011 do 9. 7. 2014 držitelem žádného povolení k dlouhodobému pobytu, od jehož doby platnosti by bylo možno odvozovat včasnost žádosti dle § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců*“. Městský soud konstatoval, že pokud by soud přijal argumentaci žalobkyně, nebylo by možno vyloučit situace, kdy by docházelo k účelovému zneužívání dobrodíní ustanovení § 47 odst. 2

pokračování

zákona o pobytu cizinců podáváním stále nové a nové žádosti s cílem změny účelu povolení k dlouhodobému pobytu, čímž by se uměle prodlužovalo oprávnění k pobytu na libovolnou dobu.

[6] Nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nevypořádání odvolací námitky týkající se nesprávného výkladu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Soud ocitoval příslušnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí a dospěl k závěru, že žalovaný přezkoumatelným způsobem ozřejmil, za jakých podmínek považuje citované ustanovení za aplikovatelné a za jakých podmínek nikoliv.

[7] Konečně městský soud nesouhlasil ani s názorem žalobkyně, že výkonem napadeného rozhodnutí bude nepřiměřeným způsobem zasaženo do jejího rodinného a soukromého života. Shrnul, jaká jsou kritéria pro posouzení této otázky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Neshledal však na podkladu skutečností zřejmých ze správního spisu v postupu správních orgánů pochybení, která by odkazované judikatuře odporovala. Podle městského soudu je v prvostupňovém rozhodnutí vyhodnoceno a řádně zdůvodněno, že správní vyhoštění nepředstavuje pro žalobkyni nepřiměřený zásah. Správní orgán vzal v potaz i skutečnost, že žalobkyně má na území České republiky přítele, avšak v průběhu správního řízení bylo vyvráceno, že spolu žijí ve společné domácnosti. Nadto žalobkyně měla možnost vycestovat na základě výjezdního příkazu dobrovolně, což neučinila. Správní orgány správně vážily na straně jedné zájem státu na ochraně veřejného pořádku, který žalobkyně svým jednáním porušovala, a na straně druhé zásah do jejího soukromého či rodinného života výkonem správního vyhoštění na dobu jednoho roku, který v daném případě není nepřiměřeným. Městský soud upozornil i na skutečnost, že většina rodiny žalobkyně žije ve Vietnamu a ani ekonomické, kulturní či společenské vazby žalobkyně na Českou republiku nejsou významně silnější než vazby k zemi původu, neboť neovládá češtinu a stýká se výhradně s komunitou svých krajanů. Uzavřel, že *„si je vědom těžkostí, které může opuštění území České republiky žalobkyni přinést, na druhou stranu je nutno konstatovat, že správní vyhoštění bylo uloženo jen na dobu 1 roku, tj. v dolní polovině zákonného rozpětí“*.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla její žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatelka svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[9] Spolu s kasační stížností podala stěžovatelka také návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, o němž však Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení nezbytných procesních

úkonů. Odkladný účinek vyvolává účinky jen do skončení řízení před soudem. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[10] Ve své kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že ve správním řízení byl porušen § 3 zákona 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nebyl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čímž bylo porušeno ustanovení § 50 odst. 3 téhož zákona. Správní orgány nepřihlédly ke specifickým okolnostem daného případu a vůbec neřešily oprávněné zájmy účastníka řízení, čímž porušily i další zásady správního řízení.

[11] Městský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, konkrétně s námitkou, že ani žalovaný se nevypořádal s odvolací námitkou, v níž stěžovatelka uváděla, že v době, kdy s ní bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, byl její pobyt legální, jakož i s námitkou přiměřenosti zásahu správního vyhoštění do jejího soukromého a rodinného života. Poukazuje na závěry vyplývající z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 – 46, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, a nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, dle nichž je soud povinen náležitě odůvodnit své rozhodnutí. V případě stěžovatelky však bylo porušeno právo na spravedlivý proces, neboť správní orgány ani městský soud požadavkům citované judikatury na přesvědčivé a přezkoumatelné rozhodnutí nedostály. Soud některé žalobní námitky bez povšimnutí přešel a aproboval stejnou nezákonnost jako žalovaný, který vůbec neřešil správnost závazného stanoviska, jež stěžovatelka opakovaně zpochybňovala.

[12] Stěžovatelka dále uvádí, že v době, kdy s ní bylo vedeno řízení o správním vyhoštění, jí svědčila fikce pobytu na základě žádosti o změně účelu podané v době rozhodování o prodloužení doby platnosti předchozího pobytového oprávnění. Vyjádřil-li městský soud obavu nad zneužíváním dobrodiní § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, stěžovatelka poukazuje na fakt, že cizinec nežije ve vakuu, ale jeho život se jednoduše vyvíjí, a musí tudíž reagovat na životní změny podáním žádosti o změnu účelu pobytu, přičemž nemá jinou možnost i v případě, že k takové změně dojde v průběhu řízení o předchozí žádosti. Je zcela logické, aby taková žádost v době legálního pobytu na území České republiky dále zakládala legálnost pobytu. To platí zejména s ohledem na dobu, po kterou správní orgán vede řízení o žádosti. Řízení o původní žádosti stěžovatelky bylo vedeno déle než tři roky, což je doba výrazně překračující lhůty pro vydání rozhodnutí. Za takovou dobu se v životě člověka může stát spousta věcí. Je zcela nelogické, aby žádost reagující např. na změnu způsobu výkonu práce nelegalizovala pobyt účastníka řízení, který již nemůže vykonávat předchozí činnost. Bylo by zcela proti smyslu zákona, aby cizinec musel vyčkat rozhodnutí o nové žádosti mimo území České republiky. Obava ze zneužívání § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců plyne z délky řízení před správním orgánem. Pokud by však bylo rozhodováno v zákonných lhůtách, zneužití daného institutu by prakticky nemohlo přijít do úvahy.

[13] Závěrem stěžovatelka zpochybňuje názor soudu a správních orgánů, že správním vyhoštěním nebude nepřiměřeně zasaženo do jejího soukromého a rodinného života.

pokračování

Vydaná rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka se domnívá, že v tomto směru byl nedostatečně zjištěn skutkový stav věci. Na území České republiky má stěžovatelka partnera, s nímž očekává narození potomka, což vylučuje závěr, že se nepodařilo ověřit existenci vztahu k partnerovi. Správní orgány nedbaly požadavku přiměřenosti dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na zavedenou správní praxi se nucené opuštění České republiky stane téměř jistě trvalým bez možnosti návratu. Rozhodnutí o správním vyhoštění je proto zcela nepřiměřené důvodům vedoucím k jeho vydání a zasahuje nepřipustně do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Správní orgány své povinnosti přešly a možný zásah tímto směrem prakticky nijak nezkoumaly. Ze strany soudu i správních orgánů je posouzení této otázky nedostatečné a nepřezkoumatelné.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko odkázal na spisový materiál a nic nového k věci neuvedl. Jelikož tedy vyjádření neobsahovalo žádná tvrzení, k nimž by Nejvyšší správní soud přihlédl, nezasílal již předmětné podání stěžovatelce k případné replice.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost žalobkyně je důvodná.

a) Přezkoumatelnost rozhodnutí soudu

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že předně je třeba přezkoumat napadený rozsudek z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a teprve pokud zdejší soud neshledá nepřezkoumatelnost rozhodnutí či takové pochybení v postupu soudu, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, může posuzovat ostatní námitky týkající se samotného vypořádání věci městským soudem [vymezené důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Pokud by totiž námitku směřující k uvedenému kasačnímu důvodu shledal opodstatněnou, bylo by to zjevně překážkou dalšího věcného přezkumu napadeného rozsudku z dalších stěžovatelkou uplatněných kasačních důvodů.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal v postupu městského soudu žádné vady mající vliv na jeho přezkoumatelnost. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů. Nejvyšší správní soud v tomto duchu zhodnotil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že je přezkoumatelný. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek. Nevykazuje tak žádné vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ani pro nesrozumitelnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[19] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, z jakých konkrétních podkladů vycházel, jaká zjištění z nich dovedl a jakými úvahami se při hodnocení věci řídil. Vzal v potaz všechny skutečnosti, které byly v řízení před správními orgány jednoznačně prokázány, a z nich vycházel při hodnocení daného případu.

[20] Stěžovatelka namítala, že městský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou, že ani žalovaný se nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v odvolání, konkrétně námitkou legálnosti pobytu stěžovatelky s ohledem na fikci pobytu dle § 47 odst. zákona o pobytu cizinců a námitkou nepřiměřenosti správního vyhoštění. Tomu však nelze přisvědčit. Městský soud výslovně posoudil, zda se žalovaný vypořádal s argumentací stěžovatelky týkající se nesprávného výkladu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Učinil tak v posledním odstavci na straně 4 napadeného rozsudku, kde dokonce citoval příslušnou pasáž rozhodnutí žalovaného, v níž se žalovaný s odvolací námitkou vypořádal. Stejně tak se městský soud zabýval otázkou přiměřenosti správního vyhoštění, konkrétně na straně 5 napadeného rozsudku, kde zároveň přezkoumal, zda se správní rozhodnutí v tomto rozsahu opírají o dostatečné důvody. Nutno podotknout, že stěžovatelka se v průběhu správního řízení dovolávala aplikace § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve vztahu i k druhé podané žádosti a námitky směřovala „na podstatu důvodnosti zahájení řízení o správním vyhoštění“, obdobně jako v žalobě. Výslovně však nenamítala, že by se žalovaný nedostatečně vypořádal i s odvolací námitkou ohledně přiměřenosti správního vyhoštění a pouze věcně zpochybňovala přiměřenost zásahu napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. V tomto rozsahu nelze městskému soudu nic vytýkat, obzvláště když veškerá odvolací argumentace stěžovatelky směřovala do výkladu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a nikterak nerozporovala přiměřenost rozhodnutí o správním

pokračování

vyhoštění. Totéž lze uvést i ohledně výtky, že městský soud ani žalovaný správní orgán vůbec neřešily správnost závazného stanoviska, byť jej stěžovatelka opakovaně zpochybňovala. Jak však Nejvyšší správní soud zjistil, v průběhu celého správního řízení stěžovatelka tímto směrem nic nenamítala, ani v odvolání a žalobě není o správnosti závazného stanoviska žádná zmínka. Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného dostojí požadavkům uvedeným v judikatuře citované stěžovatelkou (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 – 46, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, a nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97), a námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná a je na místě zabývat se meritorními námitkami.

b) Právní hodnocení otázky fikce pobytu

[21] Dle stěžovatelky v době, kdy bylo vedeno řízení o její druhé žádosti o trvalý pobyt za jiným účelem, než z jakého byla podána první žádost o prodloužení doby platnosti k dlouhodobému pobytu, svědčila stěžovatelce fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přestože se na území České republiky v okamžiku podání druhé žádosti zdržovala na základě fikce pobytu dle téhož ustanovení založené vedením řízení o první žádosti. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí a ztotožňuje se s posouzením předmětné otázky městským soudem, a potažmo i žalovaným, neboť již ten se k věci v tomto rozsahu dostatečně, srozumitelně a správně vyjádřil v napadeném rozhodnutí.

[22] Dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti*, přičemž dle odst. 1 je cizinec povinen podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu *nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů*. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.

[23] Ustanovení § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců tedy stanoví fikci legálního pobytu žadatele do doby rozhodnutí o žádosti v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu u cizince, který na území pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dní. Judikatura správních soudů však dovozuje, že se analogicky uplatní i v případě žadatele, který již na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu, což je i případ stěžovatelky, která se dovolávala rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 96/2011 - 73 již v průběhu správního řízení. Tyto závěry se však vztahují pouze na účinky podání první žádosti stěžovatelky, která byla podána ještě v době, kdy jí svědčilo pobytové oprávnění založené původním povolením k dlouhodobému pobytu, jak správně uvedl městský soud i žalovaný. Protože stěžovatelka podala první žádost v zákonné lhůtě, kdy jí ještě svědčilo původní pobytové oprávnění, pobývala na území České republiky legálně na základě právní fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění až do nabytí právní moci rozhodnutí o podané první žádosti, které

nabylo právní moci dne 9. 7. 2014, resp. až do konce platnosti následně vydaného výjezdního příkazu do 12. 9. 2014.

[24] Nejvyšší správní soud již opakovaně judikoval, že i když se na žadatele, kterému svědčí fikce pobytu, dle zákona pohlíží jako na osobu, která má povolený pobyt, a nelze vyloučit opakované podání žádosti dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nemůže další druhá žádost, i kdyby byla podána v době běžící fikce povoleného původního pobytového oprávnění, založit novou fikci pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 – 32: *„fikce povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popř. změny jeho účelu) v případě, kdy cizinci (stěžovateli) již svědčí fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců... Opačný závěr by vedl ke zcela absurdním důsledkům, kdy by na základě opakovaného a účelového podávání žádostí docházelo k nikdy nekončícímu řetězení fikcí povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.“*, jakož i na něj navazující rozsudek ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Azs 132/2015 - 39). Další fikce pobytu nemůže nastat, i proto, že není splněna podmínka podání žádosti v době uvedené v § 47 odst. 1 (nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, zde tedy platnosti oprávnění k dlouhodobému pobytu) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány i městský soud tak učinily správný závěr ohledně této otázky.

[25] Byť se mohou prezentované závěry stěžovatelce, která namítá, že cizinec nežije ve vakuu a řízení o její první žádosti bylo vedeno nepřiměřeně dlouho, subjektivně jevit jako nespravedlivé, Nejvyšší správní soud neshledal důvody, aby se odchýlil od svých již dříve vyjádřených názorů. Předestřené argumenty, které se týkají spíše krajních případů se zvláštními skutkovými okolnostmi, totiž nemohou vést k výkladu zákona, který by byl v rozporu s jeho jazykovým vyjádřením, jak bylo již výše naznačeno. Závěr, že se stěžovatelka v době od 13. 9. 2014 do 8. 10. 2014 zdržovala na území České republiky nelegálně, je proto správný a odpovídá dikci zákona. Okolnosti, na něž stěžovatelka upozorňuje, však mohou mít vliv na otázku přiměřenosti uloženého správního vyhoštění, zejména při hodnocení závažnosti jejího jednání ve vztahu ke stanovení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie.

c) Přiměřenost rozhodnutí o vyhoštění stěžovatelky

[26] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že neshledal nedostatky ve zjištěném skutkovém stavu a námitky stěžovatelky v tomto rozsahu považuje za nedůvodné. Správní orgány nezpochybnil, že stěžovatelka má na území České republiky přítele, který zde má povolen trvalý pobyt. V průběhu správního řízení však bylo zjištěno, že s ním nežije ve společné domácnosti (rozpory ve výpovědích – nadto stěžovatelka sama uváděla, že přítel pobývá u rodičů; opakovaná místní šetření na adrese údajné společné domácnosti, kde se však původně nezdržovala ani stěžovatelka, přičemž její přítel u ní neměl téměř žádné oblečení či jiné osobní věci; atd.). Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Není tedy přiléhavá námitka stěžovatelky, že v současné době očekává se svým partnerem potomka, což vylučuje závěry správních orgánů. Skutkový stav byl k rozhodnému okamžiku náležitě

pokračování

zjištěn. Existence vztahu k partnerovi nebyla jakkoliv zpochybněna a bylo k ní při rozhodování přihlédnuto. Co se však týče vážnosti vztahu, bylo vycházeno z prokázané skutečnosti, že se jedná o přítele, s nímž stěžovatelka nežije ve společné domácnosti. Nadto bylo zohledněno, že jiné významné vazby zde stěžovatelka nemá, přičemž i její rodiče žijí v zemi původu, stěžovatelka se stýká jen se svými krajany, nemá zde ekonomické zázemí, nehovoří česky atd. To, že správní orgány ani soud, nepovažovaly za těchto okolností zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelky za překážku pro uložení správního vyhoštění, je však otázka právního hodnocení věci, nikoliv otázka zjištění skutkového stavu.

[27] Shledal-li Nejvyšší správní soud předmětnou kasační stížnost důvodnou, pak to byla právě otázka hodnocení přiměřenosti správního vyhoštění stěžovatelky na dobu jednoho roku ve vztahu k závažnosti jejího jednání a její imigrační historii.

[28] Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců [r]ozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců stanoví, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců brání vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 zákona o pobytu cizinců, jestliže by jím došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Daná sféra je pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie.

[30] Judikatura ESLP za rodinu ve smyslu čl. 8 Úmluvy považuje v první řadě vztah mezi manželi a mezi rodiči a nezletilými dětmi. Rodinný život zahrnuje i vztahy mezi dalšími příbuznými, u těchto vztahů však již existence rodinného života není předpokládána, ale bude záviset na všech okolnostech případu, zda mezi osobami existují skutečně „blízké osobní vazby“ (srov. Kmec, J. et al. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 872-873; dále jen „Komentář k Úmluvě“). Ve věcech vyhoštění pak ESLP zaujímá ještě užší pohled na existenci rodinného života. Zde je omezen zpravidla na „jádro rodiny“ (věc *Slivenko proti Lotyšsku*, rozsudek velkého senátu ze dne 9. 10. 2003, č. 48321/99, § 94). Například ve věci *A. W. Khan proti Spojenému království* (rozsudek ze dne 12. 1. 2010, č. 47486/06, § 32).

[31] Širší pojem oproti „rodinnému životu“ představuje „soukromý život“. Judikatura ESLP se totiž při jeho výkladu neomezuje pouze na oblast týkající se samotného jednotlivce. Respektování soukromého života musí dle ESLP zahrnovat do určité míry

také právo na vytváření a rozvíjení vztahů s ostatními lidmi. Garance poskytované čl. 8 Úmluvy tedy mají zajistit bez vnějších zásahů rozvoj osobnosti každého jednotlivce ve vztahu s dalšími lidskými bytostmi (Komentář k Úmluvě, str. 868-869; rozsudek ze dne 24. 2. 1998, *Botta proti Itálii*, č. 21439/93, § 32; obdobně rozsudek velkého senátu ze dne 10. 4. 2007, *Evans proti Spojenému království*, č. 6339/05, § 71).

[32] Jak správně uvedl již městský soud, práva vyplývající z čl. 8 Úmluvy však nejsou absolutní a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu. Judikatura ESLP v této souvislosti zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, č. 46410/99, § 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, § 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, § 70). Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. (obdobně viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 – 45, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, č. j. 10 Ca 330/2006 – 89, publikovaný pod č. 1230/2007 Sb. NSS).

[33] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v posledně citovaném rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že „[p]řiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 119 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze tehdy, je-li takovým rozhodnutím dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Vždy je tedy třeba zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro zákonem chráněný veřejný zájem představuje, ve vztahu k jeho osobním a rodinným vazbám na území České republiky“.

[34] Nutno zdůraznit, že stěžovatelka ještě jako nezletilá přicestovala do České republiky se svým otcem, od něhož odvozovala svůj pobytový status, když jí bylo uděleno oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Následně podala dne 30. 6. 2011 žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu z téhož titulu, avšak jak vyplynulo ze správního spisu, v průběhu řízení o této první žádosti se změnila situace, neboť pobyt otci stěžovatelky skončil uplynutím doby (poslední prodloužení do 27. 11. 2011), přičemž stěžovatelka v této době rovněž dosáhla zletilosti. Jestliže nechtěla s otcem vycestovat a hodlala zůstat na území České republiky, nezbylo jí nic jiného, než podat novou žádost o udělení pobytového oprávnění za jiným účelem. Tak také učinila (byť až) dne 22. 10. 2013. Stěžovatelčina první žádost byla pravomocně zamítnuta dne 9. 7. 2014 a

pokračování

výjezdní příkaz jí byl udělen do 12. 9. 2014. O druhé žádosti však bylo pravomocně rozhodnuto až dne 2. 12. 2014. Stěžovatelka se dne 8. 10. 2014 sama dobrovolně dostavila ke krajskému ředitelství policie, které s ní zahájilo řízení o správním vyhoštění.

[35] Správní orgány i městský soud při svém rozhodování zohlednily, že stěžovatelka na území České republiky pobývala na základě prodlužovaného dlouhodobého pobytu, avšak poslední asi měsíc se zde zdržovala nelegálně a toho si musela být vědoma, když nevyužila možnosti vycestovat dobrovolně na základě výjezdního příkazu. Vycházely rovněž z toho, že její vazby na území České republiky (v době rozhodování žalovaného) nejsou silnější než vazby v zemi původu, kde žijí její rodiče. Zde se pohybuje pouze v komunitě svých krajanů, nemá žádné ekonomické ani kulturní vazby a je zdravotně v pořádku. Udržuje vztah s přítelem, se kterým však nežije ve společné domácnosti. Správní orgány i soud nicméně připustily, že nucené vycestování cizince do země původu může znamenat újmu v jeho soukromém životě, avšak na základě uvedených skutečností ji neshledaly nepřiměřenou a mající vliv na zákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[36] Městský soud ani správní orgány v rozporu se shora citovanou judikaturou ESLP nedostatečně zohlednily stěžovatelčinu „imigrační“ historii a povahu a závažnost porušení veřejného pořádku, které jí bylo vytýkáno. Na území České republiky se zdržovala nelegálně pouze měsíc, což je v poměru k délce jejího předchozího oprávněného pobytu (od roku 2009) velmi krátká doba. To vše za situace, kdy podle všech okolností nebyla vedena úmyslem zcela nerespektovat právní řád České republiky, a pobývat zde delší dobu bez pobytového oprávnění (či se zde trvale zdržovat, byť délka platnosti uděleného víza byla jen krátkodobá, jak lze často v praxi zaznamenat, atd.), nýbrž vyčkávala rozhodnutí o své druhé žádosti, nadto podané více než dva roky po první žádosti, o níž v té době stále ještě nebylo rozhodnuto. Reagovala adekvátně na životní události a snažila se svůj pobyt legalizovat v souladu se zákonem, přičemž se následně i sama dobrovolně dostavila k příslušnému správnímu orgánu. Byť se zcela neoprávněně domnívala, že její pobyt je legální až do pravomocného rozhodnutí o druhé žádosti, závažnost protiprávního jednání stěžovatelky je vzhledem ke všem okolnostem případu velmi nízká a proporcionálně neodpovídá správnímu vyhoštění v délce celého roku.

[37] Přestože druhá žádost již fikci oprávněného pobytu nezaložila, jak bylo uvedeno výše, nelze odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelka zjevně měla od počátku snahu svůj pobyt řešit v souladu se zákonem. Řízení o první žádosti trvalo nepřiměřeně dlouho (3 roky) a z ničeho nevyplývá, že by stěžovatelka jednala v rozporu se zákonem, uměle prodlužovala řízení či činila jiné obstrukce. Byť její právní omyl, že i druhá žádost zakládala oprávněnost pobytu na území České republiky, nemůže zhojit nelegálnost jejího pobytu, je v kontextu celého případu nepřiměřené, aby byla na rok vyhoštěna za to, že vyčkávala rozhodnutí o druhé žádosti, ač řízení o první z nich trvalo více než tři roky.

[38] Mimo posouzení by také neměla zůstat skutečnost, že v řízení nebylo zjištěno, že by stěžovatelka v době, kdy platila fikce jejího oprávněného pobytu v České republice, toto postavení zneužívala, zejména že by ilegálně pracovala, páchala trestnou činnost,

porušovala jiná pravidla o pobytu cizinců (kromě právě vytýkaného) či jinak soustavně porušovala právní řád.

[39] Stěžovatelka nevedla v době rozhodování správních orgánů na území České republiky klasický rodinný život, kdy by žila se svým partnerem či jinými rodinnými příslušníky ve společné domácnosti. Určité soukromé vazby zde však navázala, když měla partnerský vztah s přítelem, který má na území České republiky povolen trvalý pobyt, a stýkala se i s dalšími osobami (např. teta a strýc), které zde žijí. Za těchto podmínek je nutno porušení pravidel cizineckého práva spočívající v prvním neoprávněném pobytu na území České republiky v délce asi jednoho měsíce považovat za méně závažné narušení veřejného zájmu, které může být obecně vzato důvodem k vyhoštění cizince. Za přistoupení dalších mimořádných okolností však musí být výjimečně učiněn závěr, že v daném konkrétním případě by vyhoštění představovalo opatření neproporcionální. Právě o takový případ se jedná u stěžovatelky. Poměr mezi méně závažným porušením pravidel o pobytu cizinců a zásahem do jejího rodinného a soukromého života, který by představovalo správní vyhoštění na dobu 12 měsíců, není v jejím případě ospravedlnitelný. Proto je nutno mít uložené správní vyhoštění za nezákonné.

[40] Lze tedy uzavřít, že doba trvání tohoto opatření, která byla správními orgány stanovena v délce 12 měsíců, je zcela nepřiměřená důvodům, pro něž bylo správní vyhoštění stěžovatelce uloženo. Při stanovení doby vyhoštění správní orgány zohlednily pouze délku neoprávněného pobytu stěžovatelky a fakt, že nevycestovala na základě výjezdního příkazu dobrovolně, a bez dalšího konstatovaly, že vyhoštění na dobu 12 měsíců je v daném případě adekvátní. Nepřihlédly však ke všem shora naznačeným mimořádným okolnostem daného případu, čímž porušily zásadu individualizace rozhodnutí vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu. Neobstojí proto ani konstatování městského soudu, že „*správní vyhoštění bylo uloženo jen na dobu 1 roku, tj. v dolní polovině zákonného rozpětí*“. Byť za jednání vytýkané stěžovatelce lze uložit vyhoštění v délce až tři let, není pouhé konstatování, že se jedná o dolní polovinu zákonného rozpětí, v daném případě dostatečné. Jelikož závažnost protiprávního jednání stěžovatelky nebyla v rozhodnutí náležitě zohledněna, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než takové rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že se jedná o případ svými okolnostmi skutečně mimořádný, a závěry zde uvedené proto nelze zobecňovat.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal oprávněnými obavy stěžovatelky, že její vyhoštění by se vzhledem k praxi správních orgánů, stalo trvalým. Není zřejmé, z čeho stěžovatelka dovozuje, že správní orgány nepovolují pobyt cizincům, kteří byli dříve vyhoštěni. Naopak ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců připouští dokonce i v době trvání vyhoštění povolení krátkodobého pobytu, a rovněž i zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, pomine-li důvod jeho uložení a z poloviny byla doba vyhoštění vykonána.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[42] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Již v řízení o žalobě zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než toto rozhodnutí zrušit. Proto povaha věci umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby o žalobě sám rozhodl. S použitím § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 věty první, a odst. 4 s. ř. s., současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[43] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[44] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Stěžovatelka byla v řízení před městským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem Mgr. Vratislavem Polkou. V řízení o žalobě učinil zástupce ve věci celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby (§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč (§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náhrada nákladů za řízení před městským soudem tak činí 6.800 Kč. V řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatelky odměnu ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč, celkem tedy 3.400 Kč. Zdejší soud zástupci nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, protože zastupoval stěžovatelku již v řízení před městským soudem, a proto musel být s věcí náležitě seznámen. Zmocněný advokát není plátcem daně z přidané hodnoty. Při vyčíslení nákladů řízení požadoval uvedený advokát též náhradu nákladů řízení vynaložených na úhradu soudních poplatků. Nejvyšší správní soud však podotýká, že stěžovatelka je od placení soudních poplatků ze zákona osvobozena a žádné soudní poplatky nehradila, proto jí žádné takové náklady řízení nevznikly. Celkem tak náklady řízení činí 10.200 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jejího zástupce Mgr. Vratislava Polky ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu